

# BALANCE DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO. ANÁLISIS CRÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS

*Por Gaspar Ariño Ortiz  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Presidente de la Fundación de Estudios de Regulación  
Socio Director "ARIÑO Y ASOCIADOS, ABOGADOS"*

---

## 1. Palabras previas

Es un honor para mí participar en este Seminario Internacional de CIER y su Comité Colombiano, que convoca a algunas de las más prestigiosas personalidades y entidades del mundo de la energía en Iberoamérica. El tema que hoy nos reúne *-Mercados y Transacciones Regionales de Energía-* es ciertamente un tema candente, tanto en Iberoamérica como en Europa. La internacionalización de las empresas y los mercados (eso que algunos llaman globalización) es real, aunque en las industrias de red está condicionado a algunos presupuestos previos, como vamos a ver.

## 2. La liberalización eléctrica, tema controvertido

Hace quince años, en Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Canadá, Argentina y otros países del mundo occidental (antes de ellos, en Chile) se inició una reforma de la regulación eléctrica que ha supuesto una verdadera revolución.

En España, fue en 1996 cuando se inició esa decidida política de privatización y liberalización de sectores que tradicionalmente estaban reservados al Estado (artículo 128 CE) y habían sido asumidos, en su dirección y gestión, por empresas públicas<sup>1</sup>. A nadie se le escapa que,

---

<sup>1</sup> Las privatizaciones se habían iniciado ya en los años 80 e intensificado en los primeros 90 pero con otro alcance y finalidad. Sobre el diferente sentido que tiene el proceso privatizador en los Gobiernos del Partido Socialista y en los Gobiernos del Partido Popular, vid. G. Ariño et al, *"Privatizaciones y*

entre los sectores inicialmente reservados al Estado (telecomunicaciones, transporte ferroviario, marítimo y aéreo, petróleo, gas y electricidad, servicios postales y telegráficos, agua y servicios urbanos de todo tipo, radiodifusión y televisión, etc...), la energía ha sido sin duda uno de los más conflictivos. Frente al éxito cosechado en telecomunicaciones y radiotelevisión (hoy en progresiva convergencia), en los servicios postales o en el transporte aéreo, en los que la ampliación de servicios, la innovación y el descenso de precios ha sido espectacular, en energía, especialmente en la energía eléctrica, las frustraciones han sido reiteradas. Después de muchos años de regulación monopólica, basada en un sistema de *cost plus* que se demostró bastante ineficiente, desde finales de los años setenta se construyó y aplicó –primero en Chile y Gran Bretaña, luego en otros muchos países y en la Unión Europea- un nuevo modelo de competencia regulada (o *regulación para la competencia*), basado en algunos principios fundamentales, todos ellos bien conocidos, que bastará con enumerar aquí: separación de actividades, segregación de la red, organización de un mercado institucionalizado, creación de un operador de mercado y otro operador del sistema, apertura de las redes a terceros, tanto en transporte como en distribución, libertad de entrada y libertad de inversión, libre comercialización de la energía en alta y en baja, creación de un ente regulador independiente.

Pasados ya diez años de ese proceso liberalizador, es tiempo de hacer balance de esas políticas que, aunque recibidas con entusiasmo en los primeros momentos, han generado numerosas críticas en los últimos tiempos. Diversas han sido las razones: crisis californiana del año 2000, disfunciones apreciadas en el “pool” británico, poder de mercado y falta de competencia efectiva en el caso español, fracaso de la comercialización y escasos resultados en los mercados minoristas en USA. Lo cierto es que, desde el año 2000, se han enfriado considerablemente las expectativas que se tuvieron en los primeros tiempos de la reforma. En muchos países se han iniciado procesos de revisión y ajuste del sistema. Se plantea también, a nivel mundial, la

---

*liberalizaciones en España: balance y resultados*”, FER. Comares, 2004, tomo I.

revisión de una política energética despilfarradora, de consumos masivos, precios baratos, contaminación indiscriminada y emisiones descontroladas. La explosión de demanda que ha experimentado el mundo en los últimos tiempos, agudizada con la incorporación de los grandes países de Asia, es más que notable, sin que las subidas del precio del petróleo (que alcanzó en 2005 un precio medio de 55 dólares y se mantiene desde hace meses en el entorno de los 65-70 dólares), hayan sido capaces de detenerla.

Parece claro que esta situación no va a cambiar en mucho tiempo. Salvo innovaciones tecnológicas importantes -por el momento lejanas- caminamos hacia una época en la que las energías primarias convencionales (petróleo, gas, carbón de calidad) van a ser más escasas y más caras, especialmente si hay que sumar a su coste los derechos de emisión que la combustión provoca<sup>2</sup>. Podría ampliarse esta exposición con muchos datos, pero no es necesario a los efectos que aquí interesan<sup>3</sup>. Lo que sí conviene subrayar en este momento es que para hacer frente a esta nueva etapa de desarrollo de nuevas energías, tanto por razones tecnológicas como comerciales y de infraestructuras, van a ser necesarias grandes inversiones en un futuro próximo. Sólo éstas serán capaces de hacer frente a las nuevas exigencias de producción (nuclear, incluso), a la reconversión de muchas de las actuales plantas de generación, a la necesidad de aumentar las reservas de capacidad y pagar mayores precios por las energías primarias que hay que importar. Pues bien, las grandes inversiones requieren dos cosas: 1) dinero suficiente para afrontarlas; y 2) estabilidad y certidumbre de las reglas del juego, sin las que el dinero nunca llegará. Ésta es una realidad de la que hay que partir a la hora de definir una política energética -por tanto, una política regulatoria y una estructura empresarial-.

---

<sup>2</sup> Esta es ya una exigencia ineludible. Los derechos de emisión asignados a cada país, en cada sector y a cada empresa están siendo negociados en el mercado y con ello internalizados como un coste (o un ingreso posible) que las empresas deben computar en sus cuentas.

<sup>3</sup> Me remito al estudio incluido en la obra que acaba de ver la luz muy recientemente (octubre 2006) "ENERGIA EN ESPAÑA Y DESAFIO EUROPEO" ARIÑO Y ASOCIADOS. Comares, Granada, 2006.

La reestructuración empresarial en el sector de la energía y la revisión del modelo de regulación hasta ahora existentes siguen siendo dos temas polémicos en Europa, objeto de atención continua, tanto por los reguladores como por las empresas y los Gobiernos. Desde la reforma inglesa en la primavera de 2001 (*New Electricity Trading Arrangements*, NETA), pasando por las sucesivas versiones de las Directivas Comunitarias de electricidad y de gas (las últimas, del año 2003, pendientes de transposición) y los continuos anuncios de reforma que hoy se escuchan por doquier, no hay día que no aparezcan en los medios de información ilustrados, datos o hechos nuevos que ponen en tela de juicio lo que se decía hasta ahora.

El nuevo modelo de regulación para la competencia es un tema controvertido en el sector eléctrico. Unos proclaman el éxito que han tenido los cambios iniciados en 1997, en términos de precios, eficiencia económica, atención al cliente y buen servicio. Otros advierten de sus insuficiencias y falsos planteamientos (los precios son imposición política, el servicio ha perdido seguridad y calidad, la competencia no existe y se ha hecho necesaria una continua intervención pública sin las garantías que esta tenía en el modelo anterior). Otros, en fin, proclaman que la reforma es válida, las bases del sistema están puestas y este era el primer paso a dar; pero ello no es, en ningún caso, garantía de su correcto funcionamiento; ahora es preciso hacerlo realidad, autentificar sus mandatos, desarrollar el modelo y adoptar las medidas regulatorias, estructurales y funcionales, necesarias para ello.

Lo cierto es que el tan proclamado objetivo de liberalización del servicio eléctrico y creación de un mercado en competencia está hoy, tanto en Europa como en América del Norte y del Sur, algo debilitado. En Europa, la alianza inicial entre el Reino Unido, España, Portugal y los Países Nórdicos que diseñó en los Acuerdos de Lisboa un ambicioso proyecto de mercado único para la energía se ha difuminado y la mayoría de sus objetivos están descartados. En los Estados Unidos, la crisis de California, la quiebra de Enron y el hundimiento de otras muchas empresas de generación y comercialización independientes, han venido a frustrar los esfuerzos de la Federal Energy Regulatory Commission para promover mercados eléctricos regionales en aquel país. En Iberoamérica, la actitud de los últimos gobiernos populistas en

Argentina, Perú, Bolivia o Venezuela han puesto en tela de juicio los modelos de servicio eléctrico competitivo aprobados en los noventa. Y en España se ha producido una cierta confusión, generada con la publicación, por un lado, del Libro Blanco y el planteamiento, casi simultáneo, de una operación de concentración empresarial de gran alcance que parece contradecir el modelo de regulación que se predica.

En los últimos meses (años, en algún caso) expertos reconocidos en el sector, que contribuyeron en su día no poco al diseño y creación del nuevo modelo de regulación para la competencia, han publicado algunos interesantes testimonios sobre la organización y el funcionamiento de los mercados eléctricos. Tal es el caso de David M. Newbery<sup>4</sup>, egregio profesor de la Universidad de Cambridge; o el de Stephen Littlechild, el gran regulador del sistema eléctrico británico, que después de estar muchos años al frente de esa tarea ha sintetizado recientemente algunas de sus conclusiones<sup>5</sup>. De Estados Unidos escucharemos el testimonio de Paul L. Joskow, uno de los grandes teorizadores del nuevo modelo de regulación para la competencia, quien el pasado agosto (2005) formulaba un "*Juicio provisional sobre los mercados eléctricos en los Estados Unidos*"<sup>6</sup>. Para Latinoamérica resulta muy ilustrativo el juicio formulado, también recientemente, por Paulina Beato, diseñadora que fue, en su día, de Red Eléctrica de España y asesora en los últimos años del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde cuyo observatorio ha podido seguir muy de cerca la evolución de la regulación en Iberoamérica<sup>7</sup>. Finalmente para el caso español repasaremos los análisis llevados a cabo por Luis Atienza y

---

<sup>4</sup> En su trabajo "*Regulating Unbundled Network Utilities*". Camgridge, UK, Agosto 2001, 28 páginas.

<sup>5</sup> En su trabajo "*Electricity: regulatory developments around the world*", en Colin Robinson, Ed., "*Competition and Regulation in Utility Markets*", IEA-LBS, Londres, 2003, páginas 61 a 91.

<sup>6</sup> "*Markets for power in the United States: an interim assessment*". MJT Institute, 47 páginas.

<sup>7</sup> "*Las reformas del sector eléctrico en América Latina*". Madrid, Mayo 2005.

Javier de Quinto<sup>8</sup>, así como al muy reciente del Dr. Sierra López, en su día representante de España en la Dirección General de Energía de la Comisión Europea y después miembro, desde 1999, de la Comisión Nacional de la Energía. Pero sobre todo analizaremos el contenido del citado Libro Blanco, que es, en mi opinión, el estudio más riguroso y completo del sector eléctrico que se ha hecho hasta ahora en España. De todos estos análisis sacaremos algunas conclusiones que esperamos puedan estar algo fundadas<sup>9</sup>.

Para una exposición detallada de la experiencia británica, norteamericana, española o iberoamericana, puede acudir a un reciente libro publicado en España<sup>10</sup> cuyo Anexo I contiene un estudio titulado *“El sector eléctrico: ¿Dónde estamos?, ¿A dónde vamos?”*. En él se hace una detallada exposición de los trabajos citados. Aquí nos vamos a limitar a recoger las conclusiones a las que, con sorprendente coincidencia, llegan estos autores al juzgar la experiencia de sus respectivos países.

### 3. Mercado, estructura empresarial y modelo de regulación. Conclusiones, después de diez años de experiencia

La primera conclusión es que el sector eléctrico, a diferencia del transporte aéreo o las telecomunicaciones, es escasamente contestable. Ofrece considerables barreras de entrada y es difícil penetrar en él (de hecho no han aparecido nuevos operadores en ningún país de Europa, salvo en el Reino Unido). La experiencia, sin embargo, muestra cuán importante ha sido en el caso inglés la reestructuración del sector de generación para hacer a éste competitivo: el inicial diseño de tres

---

<sup>8</sup> *“Regulación para la competencia en el sector eléctrico español. Balance y propuestas de reforma”*, Fundación Alternativas, Madrid, 2003, Doc. nº 10, 56 páginas.

<sup>9</sup> Con posterioridad al cierre de este trabajo se ha hecho público, también por la Fundación Alternativas, un nuevo estudio de Miguel Angel Lasheras, *“Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España”*, Madrid, noviembre de 2005, cuyo contenido no hemos podido incorporar aquí.

<sup>10</sup> Ariño y Asociados, *“Energía en España y desafío europeo”*, Fundación de Estudios de Regulación, Comares, Granada, octubre de 2006, especialmente Anexo I.

compañías tuvo que ser rectificado, forzando a dos de ellas a realizar desinversiones a favor de nuevos entrantes. Parece hoy convicción generalizada que los mercados eléctricos no soportan la excesiva o total concentración horizontal que funcionaba bajo el régimen de monopolio, ni tampoco una excesiva o total concentración vertical, pues tanto aquella como ésta entrañan justamente una lógica contraria a la competencia, aún cuando ciertamente puedan ir acompañadas de economías de escala y alcance. De nuevo un *trade off* peligroso.

La segunda conclusión es que sin una red mallada con suficiente capacidad de transmisión, sin una reserva de potencia suficiente, capaz de atender con holgura las puntas de demanda, y sin una adecuada y real separación de actividades (*unbundling*) entre generación, transmisión, distribución y comercialización (en los términos que más adelante se verá), el poder de mercado se hace presente a cada momento, los mercados se fragmentan, la colusión entre empresas resulta muy factible y la competencia desaparece en muchos ámbitos territoriales y durante muchas horas del día.

La tercera evidencia es que la implantación de un mercado spot de corto plazo (semanal, diario o intradiario) que absorba y centralice la totalidad de la energía (porque todos tienen la obligación de llevarla a él) no puede dar lugar nunca a precios competitivos. Y ello por varias razones: por la rigidez absoluta de la demanda (no hay bienes sustitutivos de la electricidad en el corto plazo), por la imposibilidad de aumentar la generación o la capacidad de transmisión en el corto plazo, por la incapacidad de la demanda para limitar consumos y precios (los consumidores no se benefician del sacrificio de renunciar al consumo en horas punta) y por la fácil generación de poder de mercado que se deriva de todo ello, ya que los operadores se conocen muy bien y saben cuando resultan absolutamente necesarios para cubrir la demanda en horas de gran consumo (especialmente si retiran alguna parte de su capacidad disponible) o en áreas que padecen restricciones técnicas; en esos momentos pueden elevar los precios muy por encima de los costes. Todo ello da lugar a unos pseudomercados eléctricos muy poco fiables en sus resultados, lo que legitima y justifica las intervenciones gubernamentales sobre las tarifas finales. Además, en tales condiciones, la volatilidad del mercado es grande y ello es un elemento

disuasorio para la entrada de nuevos oferentes, máxime si subsiste un alto grado de concentración vertical entre generadores y distribuidores. Así pues, hay que pasar, como hicieron los ingleses en 2001 a un mercado abierto de contratos bilaterales y a plazo, que revistan distintas modalidades según las necesidades de los diversos interesados, constituya un presupuesto necesario para que un sistema competitivo funcione. En efecto, los contratos de energía a plazo reducen y reparten costes entre generación, transporte y distribución; estabilizan los mercados spot (de los que sacan gran parte de la energía y a los que marcan el futuro); permiten una mayor elasticidad de la demanda y la oferta (que a medio y largo plazo sí pueden variar); facilitan y promueven incrementos en capacidad de generación, pues los nuevos entrantes pueden ver asegurados sus ingresos en una gran parte (la energía sobrante la enviará al mercado spot); todo ello hará posible la entrada de nuevos operadores e incrementará la competencia en el mercado. Tal es la convincente argumentación que he escuchado más de una vez a Paulina Beato.

La cuarta conclusión, en al que coinciden también varios de los autores citados, es la *incoherencia entre la estructura sectorial de que se dispone y el modelo regulatorio que se nos ofrece*. Ya me he referido suficientemente a ello. Hay que añadir ahora que los resultados de tal realidad son igualmente incoherentes: las tarifas bajan pero al margen del mercado, cuyo precio no deja de subir, lo que lógicamente conduce a un "déficit tarifario" que crece año tras año (en el año 2003 se valoró en 1.500 millones, el año 2004 fue más equilibrado, pero de nuevo el año 2005 parece que podemos estar en los 4.500 millones). Este déficit se reconoce por las autoridades, que prometen su recuperación en el futuro (primero se habló de siete años, hoy nadie sabe cuantos). Estos estudiosos subrayan también la irrelevancia del mercado de generación (lo que no deja de ser notable) y el deterioro de la calidad y seguridad del suministro, todo lo cual da lugar a una elevada incertidumbre regulatoria que las empresas denuncian.

Centrándonos ya en el caso español, hay que acudir lógicamente al Libro Blanco en el que se contienen tres afirmaciones que, después de todo lo dicho, parecen indiscutibles. Son estas:

- 1ª) El mercado mayorista español no funciona correctamente, como se ha señalado en innumerables ocasiones por expertos, reguladores, agentes e instituciones. La mejor prueba de ello es la escasa relevancia que el regulador concede al precio de mercado de la energía; éste no se traslada a la tarifa, que lo ignora cuando ésta tiene que ser fijada por el Gobierno; a las empresas ello les genera un déficit tarifario creciente y a los consumidores la ausencia de señales económicas correctas les lleva a no moderar el consumo y hace imposible gestionar la demanda. Estamos, así, ante un sistema completamente falso de costes y precios.
- 2ª) El origen de este problema del mercado no se encuentra en sus reglas (que son básicamente correctas aunque requieren alguna reforma), ni en la gestión del proceso de casación (correctamente desempeñado por el operador del mercado), ni en la interacción del mercado con la operación segura del sistema (que es llevada a cabo eficazmente por el operador del sistema). El origen del problema se encuentra en una estructura empresarial que, aunque ha mejorado en los últimos tiempos, sigue siendo excesivamente concentrada para alumbrar un verdadero mercado mayorista cuyas dimensiones se siguen circunscribiendo en la práctica a España peninsular (el Mibel no acaba de llegar). También contribuye a ese falseamiento de los costes y los precios el actual mecanismo de recuperación de CTCs, que interfiere continuamente en el proceso de formación del precio de la energía.
- 3ª) La tercera realidad constatada en estos años es que cuando la estructura de un mercado es inadecuada, la supervisión del comportamiento de los agentes nunca es suficiente para garantizar un precio competitivo de mercado que refleje razonablemente los costes subyacentes. La experiencia ha mostrado que es muy difícil el seguimiento de los pactos colusorios y la prueba fehaciente de abusos del poder de mercado. La existencia de éste resulta indubitable en

manos de las dos grandes compañías del país y si, a pesar de ello, se han mantenido unos precios moderados (aunque con tendencia creciente) es porque el poder de mercado de los dominantes se ha visto frenado por los costes de transición a la competencia y la todavía existente integración vertical entre generación y distribución, sometida esta última a una tarifa administrativamente fijada. La retribución de CTCs y las limitaciones tarifarias suponían, a la postre, un techo a la retribución de las compañías, que han evitado, por inútil, la mayor parte de los posibles abusos derivados de su poder de mercado. Ahora bien, todo ello no garantiza nada respecto al futuro. Por tanto, si se quiere llegar algún día a un sistema de precios no tasados por el regulador (salvo la tarifa de último recurso para colectivos necesitados), es decir, si se quiere tener un verdadero mercado liberalizado, resulta absolutamente necesario introducir reformas sustanciales en la estructura misma de los mercados.

¿Qué propone entonces el Libro Blanco?. Pues esencialmente una regla simple de limitación de la concentración horizontal, para asegurar que queda mitigado el poder de mercado hasta un nivel aceptable; esto es, que la capacidad de los agentes dominantes de modificar el precio del mercado en su beneficio no exceda un umbral que el regulador considere razonable; en segundo lugar, que las potenciales acciones de abuso de poder dominante de los agentes resulten ostensibles, lo que facilitará las tareas de supervisión.

La regla que propone establece que ningún agente podrá disponer libremente en el mercado mayorista peninsular español, para cada uno de los periodos temporales que se especifiquen, de una capacidad de oferta de libre disposición superior a un porcentaje de la potencia estimada de punta del sistema para cada uno de esos periodos. Las estimaciones obtenidas por el equipo de apoyo en la elaboración del Libro Blanco sugieren que durante los próximos años habría que limitar la capacidad efectiva de producción libremente disponible de cualquier agente al 22% de la demanda máxima del sistema.

La regla propuesta no es estrictamente de “concentración”, sino de “concentración efectiva”; esto es, lo que se limita no es el tamaño de la empresa, sino la capacidad de generación y oferta al mercado de corto plazo de la que se puede disponer libremente; por tanto, no la capacidad total de generación de la que es propietario un agente. Para cumplir con esta regla los agentes con excedente de cuota disponen de diversos medios: ventas voluntarias de activos, subastas virtuales de energía (las “emisiones primarias de energía” contempladas en la normativa española), contratos voluntarios de largo plazo (si reuniesen unas características mínimas de transparencia) y contratos virtuales de energía, que son contratos financieros donde el regulador especifica cantidad y precio. Todos estos instrumentos se explican detalladamente en el Libro Blanco

Los “contratos virtuales” –que son el *punctum dolens* de la propuesta- se contemplan como un complemento a las subastas virtuales, si se considerase que las cantidades a subastar fueran tales que se pusiera en riesgo el que los agentes obtuvieran un precio justo, y como herramienta útil para otorgar un adecuado tratamiento a los activos vinculados al mecanismo de CTC, en la forma que en el Libro Blanco se explica. Los contratos virtuales tendrían como contraparte el conjunto de todos los consumidores, por lo que su saldo –positivo o negativo- respecto al precio de referencia del mercado se incluiría como un componente de la tarifa de acceso que todos los consumidores habrían de pagar. Lo anterior permite la modificación de la cantidad contratada en cualquier momento, con completa flexibilidad.

Las medidas anteriores –siguen diciendo- deberían ir acompañadas de una reforma del mecanismo vigente de garantía de potencia, para asegurar en todo momento un margen suficiente de potencia instalada disponible sobre la demanda, lo que además de proporcionar una calidad de suministro satisfactoria, coopera a mitigar el excesivo poder de mercado que tiene lugar cuando este margen se estrecha.

Si todo ello se cumple, –concluyen- el precio de la energía recobraría el lugar central que le corresponde en una regulación de libre competencia, lo que permitiría un cálculo de la tarifa integral atendiendo a los conocidos principios de suficiencia, actividad y

transparencia, acabando con el déficit tarifario. Más adelante, y progresivamente, se podría ir prescindiendo de las tarifas integrales, excepto de las tarifas por defecto para aquellos pequeños consumidores que se considere requieren protección. De esta forma, el mercado sería real, las tarifas podrían desaparecer y la liberalización alcanzaría sus objetivos.

Hasta aquí, las conclusiones a las que, con bastante fundamento, se puede llegar en cuanto a estructura empresarial y organización del mercado. No nos resta sino formular algunas sugerencias para una posible revisión del modelo de regulación hasta ahora establecido.

#### 4. Ideas para una posible revisión del modelo de regulación y de la organización de los mercados

Ya he dicho que nos encontramos en un momento de revisionismo generalizado. Los resultados del nuevo modelo de regulación introducido en los años 90 han sido, en general, positivos y fueron bien recibidos por la opinión especializada. Pero no todo se ha hecho bien. La experiencia de los últimos años demuestra que crear mercados eléctricos competitivos es una tarea difícil. Por ello, lo primero es hacer más realistas las expectativas: la competencia efectiva que cabe esperar en el sector eléctrico es muy diferente de la competencia que puede darse en los tradicionales mercados de productos y servicios; es diferente incluso de la que se consigue en sectores análogos como el gas, las telecomunicaciones o el transporte aéreo o marítimo. Nunca habrá mercados eléctricos con una gran pluralidad de operadores, sino que será siempre una competencia entre pocos (aunque deben ser los suficientes), actuando en un mercado al por mayor bien organizado, con pluralidad de contratos a plazo, con capacidad excedentaria (que habrá que pagar) con redes bien malladas y capaces (que hagan excepcionales las restricciones técnicas y la fragmentación de los mercados). Por otra parte, el éxito de la liberalización no debe medirse en continuas bajadas de precios, sino en la implantación de un mercado real –no ficticio– con precios competitivos, que conduzca a la *eficaz asignación* de los recursos. En ocasiones los precios bajarán y en otras subirán. El “fracaso” de la liberalización eléctrica –por llamarle así– puede explicarse porque en ocasiones estaba basado en expectativas

irrealizables y también porque el Gobierno ha estado siempre, por razones políticas, excesivamente (si no exclusivamente) preocupado de que bajen los precios.

Por lo mismo, la segunda consideración se refiere a la necesidad de redefinir las tareas del Gobierno y el regulador. Al primero le corresponde la responsabilidad de *definir la política energética* y garantizar los suministros: fomento de energías autóctonas, eficiencia y ahorro energético, planificación no vinculante pero sí incentivadora, desarrollo de las redes, opción nuclear, política de importaciones, reservas estratégicas, etc. Le corresponde también *la definición y el diseño legal del mercado eléctrico*, lo que exige un impulso político capaz de acometer las reformas necesarias: una correcta estructura empresarial, definición de conductas, un mercado de contratos abierto y plural (no centralizado en su operativa), límites a la concentración efectiva<sup>11</sup>, reglas de acceso a las redes y una adecuada institucionalización de la gestión del sistema. Ahora bien, una vez sentadas estas bases hay que asegurar la *completa separación entre política y regulación*. Ésta se basará en unos principios generales legalmente asentados, pero su aplicación es un arte en el que no hay reglas precisas sino un proceso de ensayo y error, cuya gestión no corresponde al Gobierno, sino al ente regulador independiente.

Debe fortalecerse, por ello –tercera recomendación– el estatuto de independencia, de los entes reguladores la ampliación de sus funciones y la asunción de responsabilidad por parte de los mismos. Nunca nos cansaremos de insistir en este tema, sin el cual toda liberalización es mentira y la misma privatización resulta engañosa, pues a la postre, si no se hace así, son tales los poderes que conserva el Gobierno sobre la marcha de las empresas que fácilmente se convierte en su gestor en la sombra (como cuando participaba en el capital). Si se quiere llegar a un buen fin en los procesos de liberalización es fundamental la *separación entre política y regulación*: al Ente regulador independiente le

---

<sup>11</sup> Por concentración efectiva entiendo la capacidad de ofertar energía de libre disposición por cada empresa al mercado spot, que no debe superar un tanto por ciento fijado de la total capacidad del sistema. Vid. lo que se dice más adelante en el texto sobre el mercado de generación.

corresponde el ejercicio de las facultades decisorias, incluyendo el cálculo de tarifas según una metodología preestablecida.

Hechas estas consideraciones de carácter general, podemos referirnos ahora a algunas reformas regulatorias concretas, sobre las que parece existir hoy un consenso generalizado.

## 5. Aspectos concretos objeto de reforma

### *A) Sobre el mercado de generación:*

Ya hemos dicho que éste es el nudo gordiano a desatar. Hay que hacer compatible el despacho centralizado y la libre contratación en todas sus formas entre los agentes. La experiencia inglesa, española y de algunos países iberoamericanos del "pool" global, en el que toda la energía debía ser ofrecida a un mercado organizado, ha mostrado su incapacidad para alumbrar precios competitivos, ante el posible ejercicio de poder de mercado por los operadores dominantes (unas veces son precios incapaces de cubrir costes y otras pueden ser precios desmesurados, propios de una oferta y demanda completamente rígidas).

Por otro lado, hay que limitar, cuando exista, la concentración efectiva de oferta de la que se puede disponer libremente en el mercado a corto; el límite de esa capacidad efectiva de oferta al mercado spot de cualquier agente se ha cifrado por algunos analistas en torno al 25% (unos lo hacen al 22% y otros lo han hecho en torno al 30%).

En tercer lugar, hay que obligar a los distribuidores y comercializadores a firmar contratos con antelación que cubran una gran parte (o la totalidad: entre el 80% y el 100%) de la demanda que tienen comprometida, por un horizonte temporal de dos o tres años, de modo que se materialice el mercado de contratos y se asegure el suministro, con la consiguiente responsabilidad por su interrupción.

Todo ello vendría a dar seguridad a generadores, distribuidores y consumidores, desincentivándose cualquier intento de abuso de posición dominante en el mercado de corto plazo. Éste quedaría como un mercado de ajustes, reduciéndose extraordinariamente el potencial dominio de ciertos operadores. Y el mercado de generación en su

conjunto alumbraría unos precios realistas y competitivos, de los que el regulador se puede fiar para el cálculo de la tarifa aguas abajo, si es que ésta sigue siendo necesaria.

### *B) Sobre la estructura empresarial:*

Hay que distinguir aquí los dos planos clásicos, de integración vertical y concentración horizontal.

#### *∨ Integración vertical*

Una vez asentado el principio clave de *separación de actividades*, competitivas y no competitivas, es crucial determinar en cada sistema el grado deseable de separación: contable, jurídica o accionarial. En lo que se refiere al operador del sistema y gestor de la red de transporte (en el caso español, también al operador del mercado), es clara su necesaria separación accionarial -de propiedad- respecto de los agentes del mercado. En los casos de la generación-distribución, generación-comercialización y distribución-comercialización, el grado de separación deseable es diferente. En mi opinión es muy deseable la separación jurídica y de gestión entre generación y distribución, así como entre ésta y la comercialización al por menor. Esta es hoy una exigencia comunitaria, a la que se ha intentado dar una articulación administrativa en la que ahora no podemos entrar. No parece en cambio necesaria la separación entre generación y comercialización. En todo caso, unas y otras deberán ir acompañadas de medidas regulatorias que faciliten la transparencia de los mercados.

#### *∨ Concentración horizontal*

Ya hemos dicho que los mercados eléctricos son escasamente contestables y aunque la competencia en ellos será siempre una "competencia entre pocos", la excesiva concentración horizontal, con una alta capacidad de ofertar al mercado energía insustituible, genera posiciones de dominio de muy difícil control. Estructura empresarial y marco regulatorio, conductual o de comportamiento, son los dos parámetros que hay que combinar equilibradamente para lograr un mercado eficiente (con agentes capaces) y al mismo tiempo competitivo (con rivalidad entre ellos). Sin restar relevancia al marco regulatorio, como instrumento de re-creación de un mercado competitivo en el que

se puedan insertar algunos de los instrumentos y técnicas que prevé el Libro Blanco (subastas virtuales, contratos de largo plazo, contratos virtuales de energía donde el regulador especifica cantidad y precio), la experiencia de estos años, destacada en los estudios antes citados (Littlechild, Newbery, Atienza y de Quinto, Dieter Helm, informes de la CNE y otros), muestra la importancia de una estructura empresarial adecuada, que resuelve por sí misma muchos problemas difíciles de abordar con reglas de comportamiento. Y aunque sea difícil determinar el número mínimo de operadores necesario para que funcione un mercado eléctrico, está claro, a partir de la experiencia internacional, que la actual concentración horizontal predominante en Europa –con la excepción de Gran Bretaña y los países nórdicos– hace y hará difícil la creación de mercados competitivos.

*C) Sobre la garantía de suministro y la calidad del servicio:*

El primer objetivo de la normativa sobre el sector eléctrico no es lograr un suministro de electricidad al menor precio posible, sino sobre todo y antes que ello, que éste sea seguro y se realice en unas condiciones determinadas de calidad. El marco regulatorio debe velar por el logro de este objetivo e incluir incentivos para una adecuada reserva de capacidad, para la calidad de suministro y para la ampliación de las redes. El mercado, por sí sólo, descuida estos aspectos, como ha demostrado la experiencia europea. Es especialmente urgente reformar el mecanismo de garantía de potencia, de forma que realmente incentive la disponibilidad (no premie, sin más, la titularidad de instalaciones); es necesario también definir adecuadamente la retribución de la distribución, de forma que introduzca en ella incentivos a la calidad del servicio; y lo es igualmente estructurar una política de acceso a las redes que promueva la localización adecuada de las centrales y prime la reducción de pérdidas. En todos estos aspectos es importante que la política energética esté decididamente orientada al objetivo de la garantía del suministro, fomentando siempre que sea posible las energías autóctonas (régimen especial, cogeneración), la gestión de la demanda, la eficiencia y el ahorro energético, lo que entronca con el desarrollo de un modelo energético sostenible, teniendo en cuenta sus repercusiones medioambientales.

#### D) Sobre el régimen y regulación de las tarifas:

Bajo un diseño de mercado mayorista que alumbrase precios reales y competitivos, el régimen de *las tarifas debe ser compatible con el régimen de precios* (aquél será reflejo de éste). Por el contrario, el actual régimen de tarifas eléctricas en muchos países adolece de graves incoherencias (los Gobiernos las fijan según criterios políticos, al margen de los costes reales; se congelan o se prorroga su vigencia, sin que nadie sepa cuál será el tiempo de su paralización). Todo ello hace muy difícil la *comercialización* libre de la electricidad, porque es imposible competir con la tarifa.

Como expone certeramente el Libro Blanco español, *“las tarifas no se fijan, sino que se calculan”*, bajo los principios de suficiencia, aditividad, transparencia y no discriminación. Ello significa que las tarifas deben recoger el precio de mercado –un mercado real, competitivo– para trasladarlo al consumidor; deben traducirse en un régimen de tarifas integrales y de peajes que sean compatibles entre sí; deben eliminar los subsidios ocultos en la estructura tarifaria, haciéndolos transparentes y procurando un tratamiento armónico a nivel europeo; se debe reducir el ámbito de tarifas integrales hasta el nivel de tarifas de último recurso, que en todo caso deben ser aditivas; y deben ser establecidas y aplicadas por un ente regulador independiente, para evitar la tentación permanente del político de manipularlas por consideraciones de corto plazo (control de la inflación, motivaciones electorales, protección social o sectorial). Finalmente debería abandonarse el principio de tarifa única e introducirse incentivos a la eficiencia, mediante una tarifa diversificada, horaria y territorial, que incluya los diversos costes del suministro según los tiempos de consumo y la localización geográfica, tanto de la oferta como de la demanda.

Estas son algunas sugerencias que se pueden ofrecer hoy por hoy, con bastante grado de consenso de los expertos. Con ellas, no está todo hecho, pero se depurarían las actuaciones en el mercado y se abriría éste a nuevos entrantes, tanto en generación como en comercialización, haciendo posible una competencia real.

## 6. No hay mercado europeo de electricidad (ni de gas)

Para que exista un mercado único, europeo o iberoamericano, las industrias de red requieren justamente eso: *redes transfronterizas*. Y éstas no existen, ni llevan camino de existir en un futuro cercano, como se explica a continuación.

Los mercados siguen siendo nacionales (en el mejor de los casos) y están poco intercomunicados. Los intercambios transfronterizos de electricidad sólo representan el 8% del consumo europeo y los de gas son todavía menores: de los 492,5 bcm consumidos en la UE el año 2005, sólo 30,11 bcm, es decir el 6%, han sido intercambios entre países y hay serios *cuellos de botella* entre algunos de ellos (destacan los de España-Francia, Reino Unido-Francia, Austria-Italia, etc...). España (y Portugal) son prácticamente una isla energética, como se ha dicho tantas veces.

Las interconexiones entre los principales países de Europa son muy desiguales. Algunos como Alemania, Bélgica o Francia, que son el corazón de Europa, con múltiples fronteras, están relativamente conectados, pero otros –los países periféricos– están prácticamente aislados: las redes son absolutamente incapaces de canalizar acuerdos comerciales, como se observa en el cuadro adjunto (téngase en cuenta, además, que la capacidad comercial es muy inferior a la capacidad técnica teórica).

Cuadro de Interconexiones

	Potencia instalada (MW)	Capacidad de intercambios	Porcentaje de capacidad de intercambio sobre potencia instalada (%)
R.U.	80.000	2.300	2'87
GER	109.000	12.200	11'19
BEL	16.000	4.600	28'75
FRA	112.000	14.000	12'5
ITA	80.000	6.000	7'5
POR	12.000	1.000	8'3
ESP	56.000	2.200	3'92

Como se ve, España y Portugal, después del Reino Unido, son los países con menos capacidad de intercambio. Llevamos veinte años sin

que las una y otra vez prometidas líneas de transmisión entre Francia y España haya podido instalarse, lo que obviamente refleja una falta de voluntad política y empresarial. Resulta verdaderamente notable la resistencia que hasta ahora ha existido a construir las redes transeuropeas. Se aducen motivaciones medioambientales, pero ésta es una falsa razón. La realidad es que a nadie le interesa; a los grandes operadores nacionales, menos que a nadie; sólo interesan a los consumidores, pero éstos no tienen capacidad alguna de actuar. En el caso de España, llevamos casi 20 años hablando de la conexión con Francia y después de vencer ante los Tribunales frente a las objeciones medioambientales, ésta sigue paralizada<sup>12</sup>. Los datos del último Balance Energético-2005 son desoladores. En el mercado eléctrico español, de los 271.750 millones de KWh disponibles en 2005, el intercambio (saldo exportador) ha estado en 1.355 millones: el 2% aproximadamente. Y la capacidad de la red está en torno al 3% de la producción total.

Es evidente que *sin redes europeas no hay mercado europeo posible*<sup>13</sup>. Por ello, ésta es la primera tarea que tanto la Comisión como el Consejo deberían asumir. La Comisión tendría que actuar en dos frentes: a) establecer reglas que faciliten el comercio transfronterizo, armonizando las regulaciones de los países, de modo que se permita asignar la capacidad con transparencia, objetividad y no discriminación; b) llevar a cabo, de verdad, una política de redes

---

<sup>12</sup> La historia de este fracaso ha sido recientemente contada –mejor, denunciada- por Jorge Fabra (conoce bien el caso, pues fue durante esos años Presidente de Red Eléctrica, el interlocutor empresarial español). Cuenta cómo el Primer Ministro A. Juppé, rompiendo unilateralmente acuerdos empresariales e internacionales existentes y no obstante la aprobación de la Justicia francesa (ante la que se habían presentado acciones medioambientales), suspendió, por sí y ante sí, la interconexión pirenaica central entre Cazaril y Aragón, lo que exigió las correspondientes indemnizaciones (de EDF a REE), sin que la Comisión Europea dijese esta boca es mía, cuando era evidente el grave obstáculo que ello significaba para la libre circulación de mercancías (en este caso, la electricidad). Vid. la historia en Jorge Fabra, voto particular a la Resolución de la CNE de 30 de agosto de 2006, sobre la OPA de E.On a ENDESA, pg.22.

<sup>13</sup> En realidad el mercado europeo como tal no existe en materia de energía: en petróleo y carbón, el mercado no es europeo, sino global; en gas y electricidad los mercados son “nacionales” y están incomunicados entre sí.

transeuropeas, sobre la base de i) promocionar (o asumir) su financiación con fondos comunitarios; y ii) establecer un mecanismo de gestión conjunta de las transmisiones entre países.

## 7. ¿Campeones o mercados?

En el sector de la energía, calificado siempre como estratégico, los Gobiernos, en muchos países, mantienen –o constituyen *ex novo*– monopolios/duopolios escasamente competitivos en sus mercados nacionales. Luego tratan de convertir esos campeones nacionales en “campeones europeos”, capaces de imponer sus condiciones –si se les deja– no sólo en su propio país, sino en otros. Esta política se justifica afirmando que los grandes conglomerados empresariales aseguran el abastecimiento mejor que los pequeños operadores, porque están en mejores condiciones de negociar con los países de origen. En su defensa de la fusión Suez-Gaz de France, el Presidente de la primera, Gerard Mestrallet, afirmaba: esta unión fortalecerá la seguridad de suministro, en cuanto podrá mantener como mayor comprador de gas de Europa una posición fuerte frente a cualquier proveedor, incluido aquellos que en algún momento puedan ostentar la condición de proveedor único (como Gazprom o Sonatrach). Ello, tanto si hablamos de suministro por tubo como en forma de GNL, que es un sistema más flexible de adquisición. En ambas modalidades, decía, Suez-Gaz de France será el mayor comprador de Europa (junto con E.On-Ruhrgas-ENDESA, si esta última operación se consolida). Y ésta es la mejor garantía de obtener un buen trato, que se ofrecerá a los consumidores<sup>14</sup>.

Esto, sin duda, es muy cierto. El problema es quién nos garantiza que tales beneficios serán trasladados a los consumidores. No hay más que dos caminos para ello: competencia entre operadores o regulación por el Estado. Obviamente, operaciones como Suez-GF son a costa de la competencia en el mercado. La fusión de ambas compañías consolidaría el más completo dominio del mercado eléctrico y gasista en Bélgica (donde se unirían los dos principales operadores de gas y electricidad) y del mercado de gas en Francia (donde se unirían dos de los tres

---

<sup>14</sup> Gerard Mestrallet, “*Merger would aid European energy security*”, en Financial Times, 24 de julio de 2006.

operadores gasistas; el tercero es Total). Como en el caso Gas Natural-ENDESA, la unión de estas dos empresas francesas supone la desaparición, para el otro, de su principal competidor. La Comisión Europea está sometiendo a examen esta operación y tendrá algo que decir al respecto.

En todo caso parece evidente que con una política de empresas gigantes la competencia se debilita hasta casi desaparecer. Sin duda aquéllas nos defenderán bastante bien de monopolios como la OPEP, Gazprom o Sonatrach, pero ¿quién nos defiende luego a nosotros de Gaz de France o de E.On?. La realidad demuestra que los campeones nacionales (o europeos, que para el caso es lo mismo) van siempre acompañados, como hemos visto, de “perdedores nacionales” que son los mercados y los ciudadanos de los países en los que aquéllos se imponen; éstos pagarán precios más altos por los servicios, en la misma medida en que se debilita la competencia. Es éste un difícil *trade off*.

Con la estructura empresarial a que aboca una política de campeones es muy difícil que florezca la competencia, tanto en su país de origen como en aquellos otros que invaden, aumentando con ello su poder de mercado. Se produce en ambos un fenómeno y una situación de *foreclosure*, de cierre del mercado a posibles nuevos entrantes que se ven incapaces de competir con semejantes monstruos.

Si comparamos la estructura empresarial y de mercado de los diferentes países de Europa podemos comprobar que éstos se agrupan en dos frentes:

- a) De un lado están los que creen en el mercado y permiten que sea éste el que guíe las operaciones de concentración empresarial, sea con capital nacional o de otro Estado miembro, aplicando los criterios y la normativa de defensa de la competencia. En este grupo se encuentran Gran Bretaña, los países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia) y Holanda (después de su última ley).
- b) De otro lado, tenemos los que entienden que hay que preservar los intereses nacionales mediante la creación de “campeones” de capital nacional, que puedan competir en el mercado europeo y garantizar el aprovisionamiento

energético, bajo las directrices del Estado. En este grupo se encuentran prácticamente todos los demás.

Tales son los dos modelos de organización del sector y entre ambos hay que elegir, pues no parece posible hacer compatible el uno con el otro. Los analistas del mercado eléctrico han subrayado con unanimidad en los últimos años la existencia en la mayoría de los países de una estructura de la industria y de los mercados muy poco incentivadora de la competencia, lo que legitima la continua intervención de los Gobiernos, que no se fían de los resultados que arroja el mercado. Coinciden también en que, a diferencia de los que ocurre con los sectores industriales "normales", en el sector eléctrico y gasista no basta con dictar normas liberalizadoras, sino que hay que introducir *reformas estructurales e institucionales* que hagan realidad el mercado y promuevan la competencia. Sin tales reformas, el mercado es pura ficción<sup>15</sup>.

Ahora bien, si se compara el funcionamiento del mercado eléctrico en uno y otro grupo de países (los que creen en el mercado y los que defienden un sistema de "campeones") se constata otra evidencia: sólo en los primeros la competencia ha sido real; en los otros, hay un simulacro de competencia o ésta se reduce a operaciones singulares (caso de España o Alemania; en otros como Francia o Italia, el simulacro es total).

*La opción entre campeones o mercado parece, pues, irremediable.* Como dicen, con gracia, C. Batlle y C. Vázquez (IIT, Comillas), en el debate sobre el diseño de los mercados energéticos nacionales, uno *"tiene que decidir qué quiere ser de mayor, si quiere apostar definitivamente por el mercado o va a dejarse de medias tintas y emprender inequívocamente el camino de vuelta"*<sup>16</sup>. La preponderancia de los primeros en Europa ha sido causa determinante de la inexistencia de competencia efectiva en el sector eléctrico europeo

---

<sup>15</sup> Sobre este tema, vid. ampliamente: G. Ariño, *"El sector eléctrico: ¿dónde estamos?, ¿a dónde vamos?"*, Working Paper nº35, FER, Madrid, enero 2006, incorporado como Anexo I a este libro.

<sup>16</sup> C.Batlle y C. Vázquez, *"El mercado energético, como la selección, en el diván"*, en diario El País, 18 junio 2006.

(cuanto más "campeón", menos mercado). Prácticamente nadie ha podido entrar, con una presencia significativa, en el mercado alemán, ni en el italiano, ni desde luego en el francés, ni tampoco en el español (EDP, a la que se permitió comprar Hidrocantábrico, y ENEL, a quien se permitió comprar Viesgo, son casos poco relevantes: entre las dos juntas no llegan al 10% del mercado). Ello acredita que, en estos países, la liberalización es más teórica que real, aunque no por ello haya dejado de tener efectos positivos sobre el sector<sup>17</sup>. Podrían analizarse diversas causas según los países<sup>18</sup>, pero en todos los casos hay una realidad siempre coincidente: la existencia de una o dos empresas cuyo dominio del mercado es tal (en muchos países con protección gubernamental) que nadie se atreve a entrar.

---

<sup>17</sup> Sobre los efectos positivos del proceso de privatización y liberalización del sector eléctrico, hemos escrito con anterioridad: vid. Gaspar Ariño y otros, *"Privatizaciones y liberalizaciones en España. Balance y resultados (1996-2004)"*, Comares, Granada, 2004, Vol. II, in totum.

<sup>18</sup> En Francia, la estrechez de su mercado y una presencia estatal abrumadora en él, en gas y en electricidad; en Alemania, el difícil acceso a las redes (negociado en diferentes condiciones y en manos de los generadores); en Italia, la existencia hasta hace poco de un monopolio verticalmente integrado, también en manos del Estado: vid. el análisis certero que hace sobre esta realidad Enrique Jiménez Sainz de la Maza, Director General de Centrica Energy en España, en diario Expansión, 21 de noviembre de 2005.